

# Advies

**van de VREG van 28/04/2023**

met betrekking tot het decreet over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in  
het Vlaamse Gewest

# Inhoud

Inleiding .....	4
Bespreking .....	5
<b>1 Algemene bedenkingen .....</b>	<b>5</b>
1.1 Is een sterke <i>ex ante</i> regulering een <i>noodzakelijke</i> inperking van de vrijheid van ondernemen? .....	5
1.2 De keuze voor sterke regulering gebeurt niet consequent.....	6
1.3 ‘Eigen site’ als cruciaal, maar niet objectief noch adequaat begrip voor afgrenzing van het toepassingsgebied van Ontwerpdecreet .....	6
1.3.1 Criterium is onduidelijk en dus niet objectief.....	7
1.3.2 Criterium is niet adequaat .....	8
1.4 Waarom slechts één beheerder van het vervoersnetwerk (monopolie)? .....	9
1.5 Draagwijdte begrip ‘lokale cluster’ niet helemaal duidelijk.....	10
1.6 Ontwikkeling van het vervoersnetwerk en lokale clusters .....	11
1.7 Gereguleerde derdentoeegang.....	12
1.8 Tarieven voor toegang tot en gebruik van vervoersnetwerk en lokale clusters.....	13
1.9 Zachte regulering van ‘terminals voor vloeibaarmaking’ .....	15
1.10 Concept gesloten industrieel net voor koolstofdioxide .....	16
1.10.1 De definitie van het begrip geeft bedoeling (en grenzen) decreetgever niet weer.....	16
1.10.1.1 <i>Eerste element van eerste kwalificatievoorwaarde: “hoofdzakelijk”</i> .....	16
1.10.1.2 <i>Tweede element van eerste kwalificatievoorwaarde: “geïntegreerd exploitatieproces” en “geïntegreerd productieproces”</i> .....	17
1.10.1.3 <i>Derde element van eerste kwalificatievoorwaarde: “specifieke technische eisen” of “specifieke veiligheidseisen”</i> .....	18
1.10.2 Gesloten industrieel netwerk voor CO <sub>2</sub> kan ook (privaat) vervoersnetwerk zijn .....	18
1.10.3 Gesloten industrieel netwerk voor CO <sub>2</sub> kan ook (private) lokale cluster zijn .....	19
1.10.4 Concept ‘gesloten industrieel netwerk voor CO <sub>2</sub> ’ is een ruim toepasbaar, niet gereguleerd alternatief.....	20
1.10.5 Gezamenlijke beheer en vaststelling technische en commerciële voorwaarden.....	21
1.10.6 Principe van “onderhandelde nettoegang” .....	21
1.10.7 De meldingsplicht bij de VREG.....	22
1.11 Concept directe leiding .....	23
1.12 Regulator voor markt vervoer van CO <sub>2</sub> : VREG .....	24
1.12.1 Uitbreiding takenpakket VREG zonder extra personeel en middelen .....	24
1.12.2 Administratieve sancties - boetes .....	26
1.12.2.1 <i>Beschrijving bepalingen Ontwerpdecreet</i> .....	26
1.12.2.2 <i>Nood aan mogelijkheid sanctionering inbreuk uitvoeringsbepalingen</i> .....	26
1.12.2.3 <i>Nood aan mogelijkheid opleggen dwangsom</i> .....	27

1.12.3	Rapportering.....	27
<b>2</b>	<b>Artikelsgewijze bespreking van de bepalingen van het ontwerpdecreet .....</b>	<b>28</b>
	Artikel 2 – definitie van Terminal voor vloeibaarmaking.....	28
	Artikel 10 – aanwijzingsvoorwaarden lokale cluster.....	28
	Artikel 11 – taken beheerder lokale cluster.....	29
	Artikel 16 – ontwikkelingsplan voor een lokale cluster .....	29
	Artikel 35 – ontwikkelingsplan voor het vervoersnetwerk.....	29
	Artikel 45 – taken beheerder terminal voor vloeibaarmaking.....	29
	Artikel 56 – inhoud overeenkomst.....	30
	Artikel 56 – draagwijdte begrip “gebruiker” .....	30
	Artikel 63 – directe leiding .....	30
	<b>Conclusie.....</b>	<b>32</b>

## Inleiding

De VREG ontving op 31 maart 2023 de vraag van de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, om binnen een termijn van 30 dagen een advies te verlenen bij het Ontwerpdecreet over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest (hierna “Ontwerpdecreet”), zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 31 maart 2023.

Het Ontwerpdecreet bevat een regelgevend kader voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. Daarbij worden enkele concepten geïntroduceerd: een vervoersnetwerk, lokale clusters, gesloten industriële netten voor koolstofdioxide, terminals voor vloeibaarmaking en directe leidingen. Het Ontwerpdecreet bevat, per concept, bepalingen met betrekking tot (derden)toegang tot deze netten of installaties, de ontwikkeling ervan, de technische voorwaarden en kwaliteitsvoorwaarden (of de wijze waarop deze tot stand komen). Er is een rol voor de Vlaamse regering alsook voor de VREG, als ‘regulator voor de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen’. Er zijn rapporteringsverplichtingen, en er is bepaald hoe het toezicht op de naleving van de bepalingen is georganiseerd.

We starten met algemene bedenkingen omtrent de gekozen wijze van regulering van het transport van koolstofdioxide. Vervolgens bespreken we de bepalingen van het Ontwerpdecreet meer in detail.

De VREG heeft geen ervaring, noch specifieke kennis op het vlak van vervoer van koolstofdioxide want er zijn momenteel geen taken ter zake aan de VREG toegewezen. Ook de taak tot adviesverlening beperkt zich tot de elektriciteits- en gasmarkt (cfr. art. 3.1.3, 5° Energiedecreet), wat niet wegneemt dat de VREG graag de inzichten, die hij heeft op grond van de regulering en het toezicht op de elektriciteits- en gasmarkt, meegeeft. Het Ontwerpdecreet bevat immers, vanzelfsprekend, tal van elementen die eigen zijn aan netwerkregulering. Hierdoor zijn er parallellen met de regulering van de elektriciteits- en aardgasnetten. Onze insteek is dan ook vooral gebaseerd op onze ervaring, en expertise, met betrekking tot de regulering van deze laatstgenoemde netten. Er werd, met het oog op het opstellen van dit advies, geen overleg gepleegd met belanghebbenden. Dit advies kwam bijgevolg tot stand louter op basis van de lezing van het Ontwerpdecreet en de bijhorende memorie van toelichting. Het is dan ook uitsluitend gebaseerd op een theoretische benadering van deze teksten.

Naargelang de verdere groei van deze materie van vervoer, opslag en gebruik van CO<sub>2</sub>, en op grond van de resultaten van de in het Ontwerpdecreet voorziene recurrente evaluatie van de toepassing van de regelgeving, is het niet uitgesloten dat bepaalde elementen van onderstaand advies evolueren door voortschrijdend inzicht.

# Bespreking

## 1 Algemene bedenkingen

Het transport voor koolstofdioxide is een opkomende markt. Bij elke nieuwe, opkomende markt rijst de vraag hoe hiermee om te gaan op regelgevend vlak. Is er nood aan regulering? En, zo ja, in welke mate?

### 1.1 Is een sterke *ex ante* regulering een noodzakelijke inperking van de vrijheid van ondernemen?

De opstellers van het Ontwerpdecreet kiezen voor het installeren van wettelijke monopolies voor het beheer van pijpleidingen of netwerken van pijpleidingen voor het transport van koolstofdioxide, en dit in een erg vroeg stadium van de ontwikkeling van de betreffende markt. Dergelijke monopolies gaan noodzakelijkerwijze gepaard met het bepalen van de rechten tot toegang (derdentoeegang) en toegangsvoorwaarden, inclusief tarieven. Dit betreft een sterke, *ex ante* regulering.

De vraag rijst echter of de verdere ontwikkeling van netten voor vervoer van koolstofdioxide dergelijke sterke regulering vereist; of deze zich niet eveneens zouden ontwikkelen zonder dit (of deze vorm van) regulerende kader.

In een opkomende markt lijkt het ons beter te opteren voor een zachtere vorm van reguleren, gebaseerd op het principe van contractsvrijheid, met een mogelijkheid tot nauwer toezicht indien een gebruiker of producent zich benadeeld voelt, dus eerder "*ex post*"<sup>1</sup>. Het gaat daarbij dan om monitoring (de evoluerende situatie in kaart brengen), kennisopbouw, informeren, rapporteren. Eventuele vastgestelde probleempunten kunnen dan in een later stadium gemitigeerd worden middels de nodige regelgeving, dus pas nadat helemaal duidelijk is welke correcties op het systeem van een open, vrije markt er noodzakelijk lijken te zijn.

Bij het maken van een (o.i. nog te maken, *cfr. infra*) duidelijke(re) keuze tussen reguleren of niet, en de mate van reguleren, wensen we te benadrukken dat **omzichtig** omgesprongen moet worden met het installeren van **monopolies**. Er moet immers uitgegaan worden van het principe van **vrijheid** van handel en nijverheid, en de vrijheid van ondernemingen (gewaARBorgd door art. II.3 en II.4 van het Wetboek van Economisch Recht). Die vrijheid kan wel worden ingeperkt, maar dan enkel als daartoe een noodzaak bestaat, of als de beperking evenredig is met het nagestreefde doel. Het is ons niet gekend, maar alvast ook niet duidelijk op basis van de memorie van toelichting, waarin de noodzaak tot -krachtens het Ontwerpdecreet bepaalde- inperking van de voormelde vrijheid schuilt.

We merken ook op dat het instellen van monopolies verregaande gevolgen kan hebben voor de wijze waarop een markt verder ontwikkelt/kan ontwikkelen. Anders gezegd: het risico bestaat dat het ingrijpen onvoorziene en ongewenste effecten heeft in die verdere ontwikkeling. Reden te meer om dit enkel te doen in geval van, en in de mate van, vastgestelde noodzakelijkheid daartoe.

<sup>1</sup> Zie A. van Vaerenbergh en F. Leyman, "Op weg naar duurzame koolstof? Het zich ontwikkelende regelgevend kader voor afvang, gebruik, transport en opslag van CO<sub>2</sub>", in K. Deketelare en B. Delvaux, *Jaarboek Energierecht 2021*, Intersentia, 2022, randnr. 39

De keuze voor monopolies resulteert ook in de noodzaak tot het vaststellen van toegangsvoorwaarden, inclusief tarieven. De keuze voor het installeren van monopolies vereist dus ook een **strikt toezicht**, en dit toezicht vereist duidelijke, goed uitgewerkte regelgeving. Dat de thans voorliggende ontwerpregelgeving nog niet voldoende duidelijk en volledig is, kaarten we aan in de verdere concrete bespreking ervan in dit advies.

Het is in dat opzicht opmerkelijk dat de VREG toezicht moet houden op de markt voor het vervoer van CO<sub>2</sub>, terwijl hij enerzijds sterk regulerend moet optreden ten aanzien van de partijen met een monopolie, en anderzijds minder bevoegdheden heeft ten aanzien van andere partijen die op die markt voor vervoer van CO<sub>2</sub> actief kunnen worden. Door zijn regulering van de monopolies intervenueert de VREG automatisch ook in de betrekkingen tussen de contractspartijen in het nauwelijks gereguleerde systeem.

Ten slotte stelt zich ook de vraag of er geen toezicht vereist is op de markt voor CO<sub>2</sub> (niet het vervoer). We verwijzen hiervoor, als voorbeeld, naar de wijze van regulering van de warmtenetten: er is daarbij niet enkel de regulering van, en toezicht op, de ontwikkeling van de warmtenetten (monitoring, rapportering, informering), maar tevens van bijvoorbeeld de prijsstelling inzake verkoop van warmte. Het toezicht beperkt zich, met andere woorden, niet tot de warmtenetbeheerders, maar strekt zich uit tot leveranciers, afnemers, eindgebruikers, en andere marktpartijen.

## 1.2 De keuze voor sterke regulering gebeurt niet consequent

We merken dat de keuze voor een sterke vorm van regulering gepaard gaat met koudwatervrees: er wordt immers tevens voorzien in concepten waarbij, met betrekking tot vervoer van koolstofdioxide, *quasi* alle vrijheid gelaten wordt: de concepten van ‘gesloten industriële netten voor koolstofdioxide’ en ‘directe leidingen’). **De opstellers van het ontwerp introduceren dus een (sterk) regulerend kader, maar behouden daarnaast de mogelijkheid tot privaat vervoer van CO<sub>2</sub>.**

We stellen dus vast dat **geen duidelijke keuze** gemaakt wordt. In de concrete bespreking van het advies beargumenteren we de vaststelling dat het gereguleerde systeem (cfr. de monopolies m.b.t. vervoersnetwerk en lokale clusters) en daarnaast het nauwelijks gereguleerde systeem (cfr. concepten van gesloten industriële netten voor CO<sub>2</sub> en directe leidingen) naast elkaar lijken te (kunnen) staan: de grenzen tussen beide zijn (te) vaag; in tegenstelling tot wat beoogd wordt, betreft het nauwelijks gereguleerde systeem geen uitzonderingssituatie op het gereguleerde systeem, maar een relatief vrij te kiezen alternatief voor het gereguleerde monopolie.

## 1.3 ‘Eigen site’ als cruciaal, maar niet objectief noch adequaat begrip voor afgrenzing van het toepassingsgebied van Ontwerpdecreet

Het doel van de definiëring van het begrip ‘eigen site’ wordt niet gemotiveerd in de memorie van toelichting. Er is enkel geponeerd dat het Ontwerpdecreet niet van toepassing is op pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide die de eigen site niet overschrijden. We gaan ervan uit dat de decreetgever bedrijven de vrijheid wil laten om op de eigen bedrijfssite eigen private pijpleidingen voor vervoer van CO<sub>2</sub> aan te leggen. We stellen echter vast dat dit beoogde begrip van “eigen (bedrijfs)site” adequater gedefinieerd moet worden.

Het begrip “*eigen site*” wordt in art. 2, punt 7° gedefinieerd als: “*het kadastrale perceel of de aansluitende kadastrale percelen van dezelfde natuurlijke private of publieke persoon of rechtspersoon als eigenaar, erfpachter, opstalhouder of concessiehouder*”.

Deze definitie van dit begrip is identiek aan de definitie vervat in het Energiedecreet. Dit begrip is een voor het voorliggende Ontwerpdecreet cruciaal begrip, aangezien het Ontwerpdecreet enkel van toepassing is op vervoer via pijpleidingen die de eigen site overschrijden (art 3).

Het begrip ziet er duidelijk en objectief uit, maar deze schijn bedriegt: het leidt alvast in het kader van de regulering van directe lijnen (en directe leidingen), concepten uit het Energiedecreet, al jaren tot een uitgebreide casuïstiek: er rijzen veel vragen omtrent de correcte, door de decreetgever beoogde, toepassing ervan. Er is dus rechtsonzekerheid. Dit begrip is dus ook in het kader van het Ontwerpdecreet potentieel problematisch.

### 1.3.1 Criterium is onduidelijk en dus niet objectief

Dat het begrip onduidelijk is, kan blijken uit volgende vragen die bij de toepassing ervan kunnen rijzen:

- Welke (kadastrale) percelen zijn betrokken in het kader van de vraag of ‘het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen’ op eigen site gesitueerd is?

Zijn de percelen waarop de met de pijpleidingen verbonden installaties van de producent, de gebruiker(s), de eventuele terminal, enzovoort mee in rekening te brengen? Of zijn enkel dié percelen relevant waarop de pijpleiding(en) zelf, van “begin- en eindpunt” gesitueerd zijn? In dat geval: wat is dat begin- en eindpunt?

- Kunnen de in de definitie van het begrip ‘eigen site’ vermelde rechten gecombineerd worden? Kan men eigenaar zijn van perceel X, en erfpachthouder op perceel Y?
- Volstaat het houden van zakelijke rechten (als vermeld in de definitie van het begrip ‘eigen site’) op delen van kadastrale percelen, bv. eigendom van perceel X en opstal op een deel van perceel Y?
- Wat als de opstalrechten op het naastliggende perceel enkel gelden voor de ondergrond: volstaat dit om dit naastliggende perceel, samen met het perceel in (bvb) eigendom, tot de eigen site te rekenen? Gezien pijpleidingen in de ondergrond gelegd worden, is deze vraag erg relevant. Tot vóór de wijziging van de Opstalwet door de Programmawet van 25 april 2014 was enkel opstal mogelijk voor constructies op de grond of op een andere constructie zoals een dak. Sinds de wijziging van de Opstalwet door de Programmawet van 25 april 2014 is ook een opstalrecht mogelijk voor de *ondergrond*. Dit resulteerde in de mogelijkheid van het verwerven van een opstalrecht op een deel van een perceel in eigendom van de buur: een strook (onder)grond. Met de inwerkingtreding, op 1 september 2021, van boek 3 (goederenrecht) in het nieuwe Burgerlijk Wetboek zal men meer en meer vormen van *verticale stapeling van zakelijke rechten* zien. Eigendomsrecht wordt meer en meer een driedimensionaal gegeven. Eenzelfde perceel kan toebehoren aan vele verschillende eigenaars: de ene heeft bijvoorbeeld een stuk van de ondergrond in eigendom, een ander enkel de grond, nog een ander een gebouw (of deel daarvan).

Hoe ziet de decreetgever dit in het kader van het toepassingsgebied van het decreet, dat gelinkt is aan het begrip ‘eigen site’?

### 1.3.2 Criterium is niet adequaat

Het onderscheidende criterium is potentieel niet altijd logisch en zal mogelijks niet steeds de bedoeling van de decreetgever dienen, of dit doel voorbijschieten. Het criterium is in die optiek potentieel niet adequaat.

Dat het onderscheidende criterium ‘eigen site’ niet te allen tijde adequaat is, blijkt uit volgende voorbeelden:

- Er is geen link tussen het zakenrechtelijk statuut van de betrokken kadastrale percelen, enerzijds, en de feitelijke gebruiker van deze percelen anderzijds, terwijl dit ongetwijfeld wel de invalshoek is van de definitie ‘eigen site’: “zijn eigen site”. Als voorbeeld: **het havengebied is in zijn geheel, conform de definitie van ‘eigen site’, aan te merken als ‘eigen site’** doordat de eigenaar dezelfde persoon is (nl. het havenbedrijf). Dit terwijl daarop tal van bedrijven actief zijn (concessionarissen). **Elke vorm van vervoer van CO<sub>2</sub> via pijpleidingen in bijvoorbeeld (een groot deel van) het havengebied valt dus buiten het toepassingsgebied van het Ontwerpdecreet<sup>2</sup>.** Dit terwijl dit vervoer evengoed plaatsvindt tussen verschillende bedrijventerreinen. Een bedrijf buiten havengebied wordt op die manier anders behandeld dan een bedrijf in havengebied, terwijl dit vanuit de regulering van vervoer via pijpleidingen van CO<sub>2</sub> geen verantwoord onderscheid betreft.
- Een bedrijf kan een kleine beek op zijn terrein hebben, dat, bij aanleg van een pijpleiding voor CO<sub>2</sub>, gekruist moet worden naar de rest van de bedrijfssite. Als deze beek tot het openbaar domein behoort en bijgevolg geen kadastraal nummer heeft, is dat geen ‘kadastraal perceel’. Dit vervoer vindt dan ook plaats buiten de ‘eigen site’. Een bedrijf dat een dergelijke beek op zijn site heeft, wordt op die manier anders behandeld dan een bedrijf dat dergelijke beek niet moet kruisen, terwijl dit vanuit de regulering van vervoer van CO<sub>2</sub> via pijpleidingen geen verantwoord onderscheid betreft.
- Het vervoer van CO<sub>2</sub> via pijpleidingen gesitueerd op 2 aaneensluitende kadastrale percelen, in handen van eenzelfde eigenaar, op eigen site, valt buiten het toepassingsgebied van het Ontwerpdecreet. Dezelfde pijpleiding, op dezelfde 2 aaneensluitende kadastrale percelen, is evenwel buiten ‘eigen site’ gesitueerd als het 2<sup>de</sup> perceel in eigendom is van bijvoorbeeld een vennootschap van de eigenaar van het 1<sup>ste</sup> perceel, en dit impliceert de toepassing van het Ontwerpdecreet. Een fiscaal legale constructie leidt er dus toe dat de eigen site niet meer eigen is, terwijl dit vanuit de regulering van vervoer van CO<sub>2</sub> via pijpleidingen geen verantwoord onderscheid betreft.

<sup>2</sup> Wat duidelijk niet in de lijn van de bedoeling van de decreetgever ligt: we lezen in de memorie van toelichting: “In de praktijk zal het geografische gebied van een lokale cluster vaak samenvallen met (delen van) een havengebied, [...]”



#### 1.4 Waarom slechts één beheerder van het vervoersnetwerk (monopolie)?

We verwijzen in hoofddeorde naar onze bedenkingen onder de eerste punten van dit advies, en in het bijzonder naar de stelling dat een inperking van de vrijheid van ondernemen, door regelgevend en regulerend optreden, beperkt moet worden tot die ingrepen die noodzakelijk zijn. Zeker met de keuze voor het installeren van monopolies moet daarbij omzichtig worden omgesprongen.

In ondergeschikte orde formuleren we hierna onze opmerkingen op de concrete bepalingen van het Ontwerpdecreet met betrekking tot de regulering van een netwerk voor vervoer van CO<sub>2</sub>.

De reden waarom het Ontwerpdecreet voorziet in de aanwijzing van één enkele beheerder van het vervoersnetwerk, lezen we in de memorie van toelichting (op p. 2): het *“garandeert ook dat in de relaties met andere gewesten en het buitenland er één beheerder is (wat voordelen biedt voor interoperabiliteit, compatibiliteit met buitenlandse netten, grensoverschrijdende standaarden voor kwaliteit van vervoerde koolstofdioxide, etc.)”*

In de memorie van toelichting bij de bespreking van de artikelen 26 en 27 van het Ontwerpdecreet wordt uiteengezet: *“De aanduiding van één enkele beheerder van het vervoersnetwerk heeft verschillende voordelen. Daar waar de ontwikkeling van een lokale cluster meer bottom-up zal kunnen gebeuren via een organische groei, is het belangrijk dat de ontwikkeling van het vervoersnetwerk meer gecoördineerd (en dus top-down) gebeurt. Het zal immers de beheerder van het vervoersnetwerk zijn die de connecties met de andere gewesten en het buitenland via pijpleidingen verzekert, maar ook de connecties tussen de verschillende lokale clusters. Dit vervoer op langere afstand (in tegenstelling tot de lokale cluster) en met het oog op aansluiting van lokale clusters op netwerken in het buitenland of in andere gewesten (waar misschien andere technische standaarden zullen gelden) vereist een planning op lange termijn waarbij met verschillende factoren rekening moet gehouden worden.”*

Om de beoogde doelstelling van interoperabiliteit, compatibiliteit en kwaliteitsstandaarden te bereiken, is het aanstellen van een enkele beheerder onzes inziens evenwel een verregaand middel. De gegeven motivering voor de beleidsoptie / de keuze voor één enkele beheerder gaat trouwens zéker niet op voor het vervoersnetwerk ter verbinding van 2 lokale clusters. Deze delen van het vervoersnetwerk kunnen door om het even welke beheerder, die aan voorwaarden van interoperabiliteit, compatibiliteit en kwaliteitsstandaarden voldoet, uitgebaat worden. De beoogde doelstelling van interoperabiliteit, compatibiliteit en kwaliteitsstandaarden kan o.i. ook bereikt worden met het bepalen van uitbatingsvoorwaarden en standaarden waaraan voldaan moet worden door elke beheerder van een (deel van het) vervoersnetwerk.

Daarin wordt door het Ontwerpdecreet trouwens al voorzien<sup>3</sup>, al lijkt de samenlezing van de criteria (inzonderheid zoals bepaald in art. 29, §4, 6°) en de taken een gedeeld vervoersnetbeheer (dus: meerdere vervoersnetbeheerders) *de facto* uit te sluiten. Door de “economies of scale” zal immers slechts een enkele partij in staat zijn om op een efficiënte manier te beantwoorden aan de gestelde criteria en de hierbij horende taken te vervullen. In een systeem waarin niét *a priori* voor één enkele gereguleerde vervoersnetbeheerder zou worden gekozen, zouden de criteria en de taken dan ook niet zo verregaand mogen zijn.

De gecoördineerde netontwikkeling (waarop we verder ingaan onder punt 1.6), gekoppeld met het omvangrijke takenpakket en de noodzakelijke verbindingen naar alle grenzen van het Vlaamse gewest, zoals voorzien in het Ontwerpdecreet, leiden immers inherent tot de figuur van een natuurlijk monopolie. Het lijkt immers geen twijfel dat een businesscase voor een vervoerder pas rendabel kan zijn indien de volumes die getransporteerd kunnen worden dermate hoog zijn dat de investeringskost voldoende kan gespreid worden over de partijen die toegang hebben tot het vervoersnetwerk.

In dat opzicht is het eigenaardig dat een mengvorm wordt voorgesteld in het Ontwerpdecreet waarbij naast een gereguleerd monopolie ook een nauwelijks gereguleerd monopolie van gesloten industriële netten wordt ingevoerd. Een dergelijke vorm van netwerkcompetitie kan er alleen toe leiden dat het laaghangend fruit wordt weggeplukt door de minder gereguleerde netvorm, waardoor het gereguleerde netwerk onvoldoende ontwikkelingskansen krijgt en er finaal minder volume via het pijpleidingennetwerk zal worden vervoerd.

## 1.5 Draagwijdte begrip ‘lokale cluster’ niet helemaal duidelijk

We verwijzen in hoofdorde naar onze bedenkingen onder de eerste punten van dit advies, en in het bijzonder naar de stelling dat een inperking van de vrijheid van ondernemen, door regelgevend en regulerend optreden, beperkt moet worden tot die ingrepen die noodzakelijk zijn. Zeker met de keuze voor het installeren van monopolies moet daarbij omzichtig worden omgesprongen.

In ondergeschikte orde formuleren we hierna onze opmerkingen op de concrete bepalingen van het Ontwerpdecreet met betrekking tot de regulering van lokale clusters voor vervoer van CO<sub>2</sub>.

<sup>3</sup> - minimale aanwijzingscriteria: art 29 §4:

- 6°: het netwerk moet voorzien in verbindingen van het vervoersnetwerk met een pijpleiding of netwerk van pijpleidingen in het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de territoriale wateren, Lidstaten van de Europese Unie en derde landen, alsook het onderhoud en de verbetering van de interoperabiliteit van het vervoersnetwerk;
- 7°: het netwerk moet compatibel moet zijn met de eisen voor de chemische samenstelling van de koolstofdioxidestromen die vervoerd worden door het vervoersnetwerk met de eisen van andere lokale clusters en de terminals voor vloeibaarmaking in het Vlaamse Gewest;
- enkele taken van de (kan o.i. ook zijn: ‘een’) beheerder van het vervoersnetwerk: art. 30:
  - het verbinden van lokale clusters met andere lokale clusters in het Vlaamse Gewest;
  - het verbinden van lokale clusters met terminals voor vloeibaarmaking;
  - het verbinden van lokale clusters met een pijpleiding of een netwerk van pijpleidingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Waalse Gewest en pijpleidingen in de territoriale wateren van België;
  - het verbinden van lokale clusters met een pijpleiding of een netwerk van pijpleidingen in Lidstaten van de Europese Unie of derde landen

“lokale cluster” wordt onder punt 13° gedefinieerd als: *een bestaande of nog te bouwen pijpleiding die of een bestaand of nog te bouwen netwerk van pijpleidingen dat de grenzen van een eigen site overschrijdt, met inbegrip van bijbehorende pompstations en tijdelijke opslaglocaties, en waarlangs koolstofdioxide van minstens twee producenten die zich allen bevinden binnen een aaneensluitend geografisch afgebakend gebied wordt vervoerd met het oog op uiteindelijke opslag in een opslaglocatie of met het oog op gebruik;*

M.b.t. de verwoorde finaliteit van een lokale cluster lezen we in memorie van toelichting (hoofdstuk 1: algemene bepalingen, p. 9): *“Zo kan de koolstofdioxide vervoerd worden naar een terminal voor vloeibaarmaking (bv. voor latere verscheping) of naar het vervoersnetwerk (bv. voor vervoer naar een andere lokale cluster of het buitenland), maar ook naar andere ondernemingen aangesloten op de lokale cluster die de koolstofdioxide kunnen aanwenden in productieprocessen.”*

Hoe is de finaliteit van het vervoer naar het vervoersnetwerk, vermeld in de memorie van toelichting, te rijmen met de definitie van het begrip ‘lokale cluster’ waarin als limitatieve finaliteiten vermeld staan: *“met het oog op uiteindelijke opslag in een opslaglocatie of met het oog op gebruik”*?

De definitie van het begrip is duidelijk genoeg, zodat de memorie van toelichting hierin geen (interpretatieve) rol speelt. Op basis van de decretale definitie moet vastgesteld worden dat daar waar CO<sub>2</sub> afgevangen wordt van minstens 2 producenten, waarna (enkel) vervoer van de CO<sub>2</sub> naar het vervoersnetwerk volgt, er geen sprake is van een lokale cluster, want er is geen sprake van vervoer met het oog op opslag of met het oog op gebruik. Minstens kan daar (rechts)onzekerheid over bestaan. Het vervoer vanuit een lokale cluster naar een terminal voor vloeibaarmaking lijkt er dan weer wél onder te ressorteren, hoewel dit vervoer ressorteert onder de definitie van “vervoer” en de leiding voor dit soort vervoer kwalificeert als vervoersnetwerk (zie art. 2, 21°, b)). Er moet worden nagezien of het vermelden van de finaliteit (dus de passage: *“met het oog op uiteindelijke opslag in een opslaglocatie of met het oog op gebruik”*) überhaupt een wezenlijk kenmerk uitmaakt van de definitie. Zo niet, dan wordt dit best geschrapt, omwille van het vermijden van rechtsonzekerheid.

## 1.6 Ontwikkeling van het vervoersnetwerk en lokale clusters

Er is sprake van **actieve** (indicatief ontwikkelingsplan) en **reactieve** ontwikkeling van deze netten.

**Actieve netontwikkeling** moet gebeuren conform een (4-jaarlijks) indicatief ontwikkelingsplan, dat door de Vlaamse regering wordt goedgekeurd (art. 35). Een bevel tot ontwikkeling is ook mogelijk na een positieve kosten-batenanalyse van de VREG (art. 36). Het is echter onduidelijk waaraan een dergelijke kosten-batenanalyse zou moeten voldoen: welke elementen kunnen of moeten daarbij in rekening worden gebracht? Richtsnoeren hieromtrent zijn noodzakelijk, maar ontbreken.

**Reactieve netontwikkeling** betreft de ontwikkeling van het net volgend uit een vraag tot toegang. Het gaat om de situatie waarbij de beheerder van het vervoersnetwerk verplicht is om bij weigering van toegang n.a.v. gebrek aan capaciteit of verbindingsmogelijkheden, capaciteitsverhogende werken uit te voeren *“als dit economisch verantwoord is of als de nieuwe gebruiker bereid is daarvoor te betalen”* (art. 56, 2<sup>de</sup> lid van het Ontwerpdecreet).

De beheerder van het vervoersnetwerk moet zijn net dus ontwikkelen nadat hij een aanvraag tot toegang weigerde n.a.v. een gebrek aan capaciteit of verbindingsmogelijkheden, en dit ofwel, a) als dit economisch verantwoord is, dan wel als b) de nieuwe gebruiker bereid is daarvoor te betalen.

Belangrijkste opmerking hieromtrent is dat niet duidelijk is wie bepaalt wanneer een investering al dan niet economisch verantwoord is, alsook in welk geval en in welke mate de potentiële gebruiker of producent geacht wordt tussen te komen in de ontwikkeling van het vervoersnetwerk. Er is bijvoorbeeld niet bepaald dat een investering met het oog op derdentoegang in principe door de beheerder moet worden bekostigd, dat daarbij dan eerst moet nagegaan worden of de nodige investering economisch verantwoord is, en dat, indien niet, de gebruiker of producent alsnog toegang kan verkrijgen als hij tussenkomt in (welke mate van?) de kosten. Het is noodzakelijk dat een dergelijke procedure voor reactieve netontwikkeling uitgewerkt wordt.

Vervolgens, meer in detail, hebben we volgende opmerkingen:

Wat betreft a):

Het komt de VREG toe om, in het kader van het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de beheerder van het vervoersnetwerk, toe te zien op deze reactieve netontwikkeling. Er is echter niet bepaald, en het is dus onduidelijk, wanneer de verplichte capaciteitsverhogende werken economisch verantwoord zijn, en wanneer niet.

Wat betreft b):

We gaan ervan uit dat de tussenkomst van de gebruiker in de kosten n.a.v. de capaciteitsverhogende werken dan zou moeten gebeuren conform de door de VREG goedgekeurde tarieven. Als dat inderdaad de bedoeling is, achten we het aangewezen dit in de betreffende bepaling in te voegen. Meer bepaald is het aangewezen te verwijzen naar de geldende tarieven zoals vastgelegd volgens de bepalingen in artikel 58.

## 1.7 Gereguleerde derdentoegang

Het Ontwerpdecreet voorziet voor de vervoersnetwerkbeheerder, alsook de beheerders van lokale clusters, in een wettelijk monopolie over de infrastructuur, met een gereguleerde toegang.

Het begrip 'toegang' is niet gedefinieerd. We achten het echter opportuun om een dergelijke definitie in te voegen. In het kader van de toegang tot de elektriciteits- en aardgasnetten alsook tot de warmte- of koudenetten, werd deze term ook gedefinieerd: zie art. 1.1.3 Energiedecreet:

*120°/1 toegang tot het net : de mogelijkheid tot injectie of afname van actieve energie op één of meer toegangspunten, met inbegrip van het gebruik van het net en de aansluitingsinstallaties die door de beheerder van het betrokken net worden beheerd, en van diens ondersteunende diensten;*

*120° /2 toegang tot het warmte- of koudenet: de mogelijkheid tot injectie of afname van thermische energie op een of meer toegangspunten voor thermische energie, met inbegrip van het gebruik van het warmte- of koudenet en de aansluitingsinstallaties die door de beheerder van het warmte- of koudenet in kwestie worden beheerd, en van zijn ondersteunende diensten;*

De Vlaamse regering stelt de toegangsvoorwaarden vast conform enkele decretale principes. De beheerder van het vervoersnetwerk moet potentiële gebruikers toegang verlenen onder deze voorwaarden. Slechts in 2 gevallen kan toegang geweigerd worden: gebrek aan capaciteit, en niet-voldoen aan technische eisen (art. 56).

Voor de toegang tot het vervoersnetwerk geldt een toegangsreglement. De Vlaamse regering bepaalt de inhoud en de principes daarvan, en de VREG keurt dit goed (art. 59).

De goedkeuring van de tarieven voor de toegang tot en het gebruik van het netwerk, komt toe aan de VREG. Daarbij gelden enkele decretaal bepaalde principes.

We stellen bijgevolg vast dat daar waar de (niet-tarifaire) toegangsvoorwaarden door de Vlaamse regering worden vastgesteld, de tarifaire toegangsvoorwaarden, dus de “tarieven” voor de toegang tot en het gebruik van het netwerk, door de VREG goedgekeurd moeten worden, en dit conform een aantal decretaal bepaalde principes (artikel 58 Ontwerpdecreet).

In de praktijk moet het wettelijk c.q. reglementair systeem van toegang een evenwichtig kader van rechten en plichten scheppen voor enerzijds de toegangverlenende en anderzijds de toegangverkrijgende partij. Het opdelen van de regulerende taken tussen de Vlaamse regering, enerzijds, en de VREG, anderzijds, lijkt *a priori* minder geschikt om dit kader te scheppen en op de naleving ervan toe te zien.

## 1.8 Tarieven voor toegang tot en gebruik van vervoersnetwerk en lokale clusters

De goedkeuring van de tarieven voor de toegang tot en het gebruik van het netwerk komt, zoals gesteld, toe aan de VREG. Er wordt niét voorzien in een bevoegdheid voor de VREG inzake de vaststelling van een **tariefmethodologie**. Uit de memorie van toelichting begrijpen we wel dat, eens de markt voldoende is ontwikkeld, kan worden overwogen om de beheerders minder vrijheid te laten, en alsnog een tariefmethodologie (ontwikkeld door de VREG) in te voeren.

Door de keuze voor het instellen van wettelijke monopolies achten we het echter aangewezen dat nu al, bij de start van de ontwikkeling van een regelgevend kader voor het vervoer van koolstofdioxide, wordt voorzien in een tariefmethodologie (vast te stellen door de VREG aangezien ook de goedkeuring van de tarieven aan de VREG wordt toegewezen).

De verder in dit punt behandelde bezorgdheden en overwegingen worden in het Ontwerpdecreet namelijk onvoldoende ondervangen en worden - omwille van de verwevenheid met het geheel van de regulering -bij voorkeur ondervangen door een tariefmethodologie.

Immers, enkel door van bij de start van een regelgevend kader voor het vervoer van koolstofdioxide te voorzien in een tariefmethodologie kan voor onderstaande bezorgdheden en overwegingen een juist evenwicht gevonden worden, en kunnen de beheerders van de netinfrastructuur op een uniforme wijze worden aangezet tot een efficiënte bedrijfsvoering zonder daarbij de kwaliteit van de dienstverlening uit het oog te verliezen. Dit garandeert tegelijk dat aan de tariefbevoegdheid van de VREG, met betrekking tot verschillende activiteiten (elektriciteit- en gasdistributie, enerzijds, en CO<sub>2</sub>-vervoernetten, anderzijds), geen verschillende invulling wordt gegeven.

De tarieven moeten tot doel hebben om de *kosten van de betreffende beheerders te weerspiegelen*, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte vergelijkbare entiteit of activiteit. De loutere goedkeuringsbevoegdheid van de tarieven, in combinatie met de principes in artikel 58, 2<sup>de</sup> lid van het Ontwerpdecreet, bieden aan de VREG onvoldoende beoordelingsmarge om dit doel te bereiken.

Verder kunnen de kosten van een beheerder op verschillende manieren worden omgezet naar tarieven. In de bepaling van een geschikte *tariefstructuur* (die bij voorkeur deel uitmaakt van een vast te stellen tariefmethodologie) is het aangewezen om, naast het in de vorige alinea aangegeven doel, enkele belangrijke principes in acht te nemen, zoals bijvoorbeeld kostenreflectiviteit, voorspelbaarheid, eenvoud, ... Daarbij is het ook van belang dat de gebruikers en producenten worden aangezet tot een rationeel gebruik van het netwerk, hetgeen enkel bereikt kan worden door de tarieven aan te rekenen op basis van de factoren die de kosten van de beheerders veroorzaken. Bij voorkeur gebeurt de aanrekening van de tarieven door de beheerders van de lokale clusters op basis van een *uniforme structuur*, dit onder meer om te vermijden dat de interactie van de lokale clusters met het vervoersnetwerk voor de ene lokale cluster en haar gebruikers en producenten nadelige gevolgen heeft ten opzichte van een andere lokale cluster en haar gebruikers en producenten. In artikel 58 van het Ontwerpdecreet zijn hieromtrent geen bepalingen opgenomen.

Uit artikel 11, 1<sup>ste</sup> lid, 7<sup>o</sup> van het Ontwerpdecreet blijkt dat de beheerder van een lokale cluster enkel meetapparatuur moet installeren om de CO<sub>2</sub>-stromen naar de lokale cluster te monitoren, terwijl uit artikel 30, 1<sup>ste</sup> lid, 7<sup>o</sup> blijkt dat de vervoersnetwerkbeheerder meetapparatuur moet installeren om de CO<sub>2</sub>-stromen te monitoren dat wordt vervoerd door of tijdelijk opgeslagen wordt in het vervoersnetwerk. Hieruit leiden we af dat door de beheerder van een lokale cluster enkel injectietarieven kunnen aangerekend worden, terwijl door de vervoersnetwerkbeheerder zowel afname- als injectietarieven kunnen aangerekend worden. Dergelijke bepalingen leggen beperkingen op aan de mate waarin alle gebruikers en producenten van een lokale cluster of het vervoersnetwerk kunnen aangezet worden tot een efficiënt gebruik van het netwerk.

De kosten van een netwerkbeheerder kunnen opgedeeld worden in (1) operationele kosten, (2) afschrijvingen en (3) kapitaalkosten (inclusief redelijke winstmarge). In het Ontwerpdecreet worden echter geen bepalingen opgenomen over onder meer de afschrijvingstermijnen en het afschrijvingsritme van de activa, enerzijds, en de bepaling van de redelijke winstmarge, anderzijds. Opnieuw ontstaat volgens ons hier een risico dat de onderliggende kostenstructuur de interactie van de lokale clusters met het vervoersnetwerk voor de ene lokale cluster en haar gebruikers en producenten nadelige gevolgen heeft ten opzichte van een andere lokale cluster en haar gebruikers en producenten.

De bepalingen in artikel 58 van het Ontwerpdecreet voorzien bovendien niet in een *periodieke bijsturing van de tarieven*, hetgeen bij voorkeur jaarlijks gebeurt. Evenmin zijn er bepalingen opgenomen met betrekking tot de (beperking van de) terugwerkende kracht inzake de aanpassing van de tarieven.

Uit het Ontwerpdecreet begrijpen we dat de vervoersnetwerkbeheerder ook als beheerder van één of meerdere lokale clusters kan optreden. Met het oog op het respecteren van de belangrijkste principes inzake de bepaling van tarieven achten we het noodzakelijk om te voorzien in bepalingen die waarborgen dat de betreffende beheerder minstens een afzonderlijke boekhouding voert voor (1) zijn taken als beheerder van één of meerdere lokale clusters, (2) zijn taken als vervoersnetwerkbeheerder en (3) zijn andere activiteiten. Er moet dus een vorm van ontvlechting zijn tussen de activiteiten als vervoernetbeheerder, enerzijds, en als beheerder van een lokale cluster, anderzijds.

Ook worden in artikel 58, 2<sup>de</sup> lid van het Ontwerpdecreet dezelfde principes naar voor gedragen inzake de tarieven voor de *toegang* tot het netwerk<sup>4</sup> ten opzichte van de tarieven voor het *gebruik* ervan. Daarbij achten we het niet geschikt om in de tarieven voor de toegang tot het netwerk (indien daaronder niet het gebruik van maar enkel de aansluiting op het net wordt begrepen) ook rekening te houden met een redelijke winstmarge. Verder moet in de bepaling van de tarieven voor de toegang tot het netwerk ook steeds de overweging worden gemaakt in welke mate alle kosten van de aansluiting en/of capaciteitsverhogende werkzaamheden (cfr. artikel 56, 2de lid van het Ontwerpdecreet) aan de aanvrager worden aangerekend.

Ten slotte stellen we vast dat in artikel 58, 2<sup>de</sup> lid van het Ontwerpdecreet geen bepalingen opgenomen zijn die de VREG de mogelijkheid bieden om de mate van detail van de tariefvoorstellen voor te schrijven. In de tariefvoorstellen van de beheerders van lokale clusters achten we het vanuit efficiëntie-overwegingen bijvoorbeeld aangewezen om te voorzien in een uniforme opbouw van de voorstellen.

Als gekozen wordt voor de *ex ante* goedkeuring van tarieven voor derdentoegang, dan is de bevoegdheid tot de vaststelling van een tariefmethodologie o.i. bijzonder opportuun, of eigenlijk noodzakelijk, en dit om de hierboven vermelde redenen. Deze bevoegdheid ontbreekt.

## 1.9 Zachte regulering van ‘terminals voor vloeibaarmaking’

Waar de toegang tot het vervoersnetwerk en lokale clusters *gereguleerd* is, geldt voor een terminal voor vloeibaarmaking het regime van “*onderhandelde nettoegang*” (memorie van toelichting, toelichting bij art. 57). Conform de tekst van het Ontwerpdecreet betekent het regime van onderhandelde nettoegang dat bij vraag van een derde tot toegang tot een terminal voor vloeibaarmaking de beheerder ervan in onderhandeling treedt met de toegangs-aanvrager. De beheerder “*stelt alles in het werk om tot objectieve en niet-discriminerende overeenkomst te komen met de producent of gebruiker die om toegang verzoekt.*” Dit handelt over een loutere inspanningsverbintenis. Er zijn geen limitatieve weigeringsgronden bepaald. Een beslissing tot weigering van toegang moet weliswaar gemotiveerd worden. Enkel in geval de toegang geweigerd wordt op grond van 2 specifieke redenen (capaciteit of niet-voldoen aan technische voorwaarden of normen), leidt dit tot enkele extra verplichtingen van de beheerder.

We lezen in de memorie van toelichting (p. 16) echter: “*Voor alle infrastructuur (lokale cluster, vervoersnetwerk, terminal voor vloeibaarmaking, gesloten industrieel net voor koolstofdioxide) geldt dat toegang enkel kan geweigerd worden bij een gebrek aan capaciteit of wanneer de koolstofdioxide niet voldoet aan zijn technische voorwaarden.*” Deze toelichting is niet conform het Ontwerpdecreet, dat geen limitatieve gronden voor weigering van toegang tot terminals voor vloeibaarmaking bepaalt.

<sup>4</sup> Zie eveneens par. 1.4.3 van dit advies waarbij we het opportuun achten om het begrip toegang te definiëren.

Met het oog op het vermijden van eventuele rechtsonzekerheid met betrekking tot de mogelijke weigeringsgronden inzake de toegang tot terminal voor vloeibaarmaking, is het aan te bevelen de memorie van toelichting te corrigeren.

Het geschetste regime van onderhandelde nettoegang voor terminals voor vloeibaarmaking betreft een zachte vorm van regulering. Gelet op onze (hoofd)bekommernis met betrekking tot de vrijheid van ondernemen (zie eerste punten van dit advies), onderschrijven we deze keuze.

## 1.10 Concept gesloten industrieel net voor koolstofdioxide

### 1.10.1 De definitie van het begrip geeft bedoeling (en grenzen) decreetgever niet weer

Het concept “gesloten industrieel net voor koolstofdioxide” wordt onder punt 10° gedefinieerd als: *een pijpleiding of netwerk van pijpleidingen, met inbegrip van bijbehorende pompstations en tijdelijke opslaglocaties, voor het vervoer van koolstofdioxide tussen verschillende installaties dat de eigen site overschrijdt en aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoet:*

- a) *de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen wordt hoofdzakelijk gebruikt in een geïntegreerd exploitatieproces of geïntegreerd productieproces omwille van specifieke technische eisen of omwille van specifieke veiligheidseisen;*
- b) *de ondernemingen aangesloten op de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen bepalen gezamenlijk de technische en commerciële voorwaarden voor het gebruik van de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen;*
- c) *de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen wordt ofwel gezamenlijk beheerd door de aangesloten ondernemingen ofwel wijzen de aangesloten ondernemingen gezamenlijk een beheerder aan.*

De punten a, b en c zijn cumulatieve voorwaarden. Het gaat om **kwalificatievoorwaarden**: als daaraan niet voldaan is, kan een pijpleiding (of netwerk van pijpleidingen) niet gekwalificeerd worden als gesloten industrieel net voor koolstofdioxide (hierna: “GIN CO<sub>2</sub>”).

De hierboven onderlijnde begrippen in de eerste kwalificatievoorwaarde zijn vage begrippen, die verdere toelichting vereisen. In de memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting bij art. 53) wordt hierop ingegaan.

We stellen op basis daarvan echter vast dat de definitie de bedoeling van de decreetgever niet verwoordt. De memorie van toelichting kan de definitie niet aanvullen, wat het echter wél lijkt te doen.

#### 1.10.1.1 Eerste element van eerste kwalificatievoorwaarde: “hoofdzakelijk”

Bij de toelichting van het begrip ‘hoofdzakelijk’ wordt het volgende aangehaald:

*“Dit betekent concreet dat de pijpleidingen voornamelijk gebruikt moeten worden in het kader van een bedrijfsproces waarbij de koolstofdioxide wordt gebruikt of verwerkt.”*



*Vervoer voor geologische opslag is mogelijk, maar de infrastructuur die gebruikt wordt voor het vervoer moet wel principieel gebruikt worden voor een geïntegreerd productieproces of geïntegreerd exploitatieproces.”*

In de definitie is echter op geen enkele wijze sprake van de finaliteit van gebruik of verwerking van CO<sub>2</sub> (!). Een ‘geïntegreerd exploitatieproces’ of ‘geïntegreerd productieproces’ kan veel meer betekenen dan een proces waarbij CO<sub>2</sub> wordt gebruikt of verwerkt. Een andere, beperktere betekenis weergegeven in de memorie van toelichting heeft geen enkele waarde t.o.v. de decretale definitie, die ruimer (en vager) is. Dit leidt er trouwens toe dat het begrip veel ruimer is dan wat de decreetgever voor ogen heeft. Dat het bijvoorbeeld blijkbaar zou moeten gaan om processen *waarbij CO<sub>2</sub> wordt gebruikt of verwerkt*, staat niet in de definitie. Als dat echter wel een wezenskenmerk van een GIN CO<sub>2</sub> is, moet dit gegeven expliciet in de definitie worden verwerkt.

#### 1.10.1.2 Tweede element van eerste kwalificatievoorwaarde: “geïntegreerd exploitatieproces’ en ‘geïntegreerd productieproces”

Bij de toelichting van de begrippen ‘geïntegreerd exploitatieproces’ en ‘geïntegreerd productieproces’ wordt aangegeven dat het in hoofdzaak een kwestie van beoordeling ‘geval per geval’ (door de VREG) zal zijn. Er worden in de memorie van toelichting (p. 28) enkele richtinggevende elementen weergegeven:

*Volgende elementen kunnen wijzen op het voorhanden zijn van een geïntegreerd exploitatieproces of geïntegreerd productieproces:*

- *Er is sprake van een functionele verbondenheid door de pijpleiding van verscheidene eenheden die naast elkaar bestaan;*
- *De verschillende eenheden hebben een gemeenschappelijk doel of einddoel en de verschillende eenheden dienen het doel of einddoel;*
- *De koolstofdioxide, vervoerd door middel van de pijpleidingen, wordt gebruikt voor één of meerdere chemische processen waarin gassen of andere producten worden gemaakt op industriële schaal;*

*[...]*

*Cruciaal is dat de verschillende eenheden functioneel met elkaar verbonden worden door de pijpleiding voor koolstofdioxide in functie van een gemeenschappelijk doel of einddoel.*

De begrippen ‘functionele verbondenheid’ en ‘gemeenschappelijk doel of einddoel’, die vermeld worden bij de voorbeelden van dit criterium, zijn heel ruim invulbaar. De strikte toepassing, als gewenst door de decreetgever, is op basis daarvan dan ook heel moeilijk, tot niet, te realiseren, daar de decreetgever dit duidelijk zelf heel ruim ziet.

Het is, anders gesteld, niet duidelijk welk vervoer van CO<sub>2</sub>, volgens de decreetgever, níét voldoet aan het nader beschreven criterium van een ‘geïntegreerd exploitatieproces’ of een ‘geïntegreerd productieproces’. Is bijvoorbeeld niet altijd sprake van functionele verbondenheid zodra er vervoer van CO<sub>2</sub> is tussen ‘verscheidene eenheden’? Is er niet altijd sprake van een gemeenschappelijk doel of einddoel (wat het verschil tussen doel en einddoel ook is)?

Het is opmerkelijk dat in de memorie van toelichting (p. 29) vermeld is dat het voor het begrip GIN CO<sub>2</sub> cruciaal is “dat de verschillende eenheden functioneel met elkaar verbonden worden door de pijpleiding voor koolstofdioxide in functie van een gemeenschappelijk doel of einddoel.”

Welnu, als dit dermate cruciaal is, dan kunnen dit geen *potentiële* voorbeelden van een ‘geïntegreerd exploitatieproces’ of ‘geïntegreerd productieproces’ zijn, maar dan moeten die criteria zelf in de definitie worden opgenomen, en bij voorkeur nog verder geconcretiseerd en toegelicht worden in de memorie van toelichting (want het blijft een vaag en ruim invulbaar criterium). Van een gemeenschappelijk doel of einddoel is op dit moment geen sprake in de definitie, terwijl dit blijkbaar een cruciaal gegeven zou zijn. Maar ook al zou dit in de definitie worden geïntegreerd, dan blijft nog de nood aan concretisering en verdere duiding bestaan.

### 1.10.1.3 Derde element van eerste kwalificatievoorwaarde: “specifieke technische eisen” of “specifieke veiligheidseisen”

Bij de toelichting van het begrip ‘*specifieke technische eisen*’ wordt in de memorie van toelichting (p. 29) aangegeven dat dit veronderstelt dat de koolstofdioxide die wordt gebruikt in het geïntegreerd exploitatieproces of geïntegreerd productieproces bepaalde (technische) kenmerken heeft die bijvoorbeeld afwijken van een industriële standaard, en daarvan worden bepaalde voorbeelden gegeven. Ook hier vult de memorie van toelichting het decreet aan: ‘specifieke technische eisen’ is ruimer dan ‘technische kenmerken van de koolstofdioxide’. Anders gezegd: dat het om eisen gesteld aan de koolstofdioxide zou handelen, is een ontbrekend element in de definitie.

Bij de toelichting van het begrip ‘*specifieke veiligheidseisen*’ wordt in de memorie van toelichting (p. 29) enkel aangegeven dat dit om (externe of interne) veiligheidseisen handelt. Voorbeelden hiervan worden niet gegeven. De strikte toepassing, als gewenst door de decreetgever, van het begrip GIN CO<sub>2</sub> is op basis van dit element van het eerste kwalificatiecriterium (het is immers technische eisen OF veiligheidseisen) dan ook heel moeilijk, tot niet, te realiseren, daar de decreetgever dit duidelijk zelf heel ruim invulbaar ziet.

### 1.10.2 Gesloten industrieel netwerk voor CO<sub>2</sub> kan ook (privaat) vervoersnetwerk zijn

Opmerkelijk is dat in de definitie van gesloten industrieel net voor koolstofdioxide (GIN CO<sub>2</sub>) geen sprake is van *productie*. Het gaat enkel om het vervoer van CO<sub>2</sub>, tussen niet nader bepaalde ‘installaties’. Er is evenmin een geografische grens (hetgeen duidelijk de bedoeling van de decreetgever is). Op basis daarvan moeten we vaststellen dat het concept GIN CO<sub>2</sub> dus de mogelijkheid biedt om een (privaat) vervoersnetwerk uit te baten.

Waar in de memorie van toelichting gesteld wordt (p. 10) dat de rechtsfiguur van GIN CO<sub>2</sub> niet bedoeld is om ondernemingen de mogelijkheid te bieden om *de facto* een (private) lokale cluster te bouwen en beheren, merken we op dat deze rechtsfiguur net wél die mogelijkheid biedt (zie verder onder punt 2.5.3), en meer zelfs: veel ruimere mogelijkheden biedt: ondernemingen kunnen zelfs een privaat vervoersnetwerk bouwen en uitbaten.

We lezen in de memorie van toelichting (p. 10): *“Zo kan de koolstofdioxide afgevangen door een of meerdere ondernemingen worden gebruikt in een productieproces van een of meerdere andere ondernemingen.”*, maar in de definitie van GIN CO<sub>2</sub> is geen sprake van producenten, dus van het afvangen van CO<sub>2</sub>. De definitie is duidelijk genoeg (geen sprake van producenten), zodat de memorie hierin geen rol speelt (geen nood aan interpretatie van onduidelijke bepaling). **Op basis van de definitie van GIN CO<sub>2</sub> moet besloten worden dat een of meerdere producenten geen noodzakelijk onderdeel uitmaken van een GIN CO<sub>2</sub>.** Er moeten enkel pijpleidingen zijn voor vervoer van koolstofdioxide, en “installaties”.

Er moet wel sprake zijn van een geïntegreerd exploitatie- of productieproces, maar dat is al bij al heel makkelijk invulbaar: dit betreffen erg vage termen, en een slechte verstaander hoeft geen link te zien tussen een exploitatie- of productieproces en het vervoer van CO<sub>2</sub>. Uit de memorie van toelichting blijkt dan weer dat ook een ‘gemeenschappelijk doel’, of ‘functionele verbondenheid’ al volstaat (zie hoger); eveneens erg ruim invulbare begrippen.

### 1.10.3 Gesloten industrieel netwerk voor CO<sub>2</sub> kan ook (private) lokale cluster zijn

Ook de wil van de decreetgever om private lokale clusters te vermijden wordt ondergraven door de rechtsfiguur van GIN CO<sub>2</sub>. Het hele concept betreft net wél de mogelijkheid om een private cluster aan te leggen en te beheren. En dit zonder geografische begrenzing en zonder noodzakelijke productie van minstens 2 producenten, trouwens; eisen die wél gesteld worden aan een lokale cluster.

De bedoeling van de decreetgever is te lezen in o.m. memorie van toelichting p. 10 *“Zo kan de koolstofdioxide afgevangen door een of meerdere ondernemingen worden gebruikt in een productieproces van een of meerdere andere ondernemingen. Voor deze geïntegreerde productieprocessen wordt daarom (naast de figuur van de directe leiding) voorzien in een aparte rechtsfiguur, nl. het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.”*

De enige situatie waarbij er géén sprake is van lokale cluster, maar mogelijks wel van GIN CO<sub>2</sub>, is wanneer er geen sprake is van 2 ondernemingen waarvan CO<sub>2</sub> wordt afgevangen. In geval van GIN CO<sub>2</sub> is immers geen sprake van de noodzaak van de aanwezigheid van 2 producenten (er hoeft er zelfs geen enkele te zijn).

Zodra CO<sub>2</sub> wordt afgevangen van meer dan 1 onderneming (en er dus van minstens 2 producenten sprake is), zijn beide concepten mogelijk, maar het onderscheid tussen beide concepten is onduidelijk.

a) Als 2 (of meer) producenten zich niet binnen een “geografisch afgebakend gebied” bevinden, kan er alvast geen sprake zijn van een lokale cluster; mogelijks wel van een GIN CO<sub>2</sub>.

b) Als de 2 (of meer) producenten zich binnen een “geografisch afgebakend gebied” bevinden, lijken beide concepten mogelijk: een gereguleerde (lokale cluster), en een nauwelijks gereguleerde (GIN CO<sub>2</sub>).

Volgens het Ontwerpdecreet gaat het in b) in principe om een lokale cluster. Enkel als sprake is van “geïntegreerd exploitatieproces of geïntegreerd productieproces omwille van specifieke technische eisen of specifieke veiligheidseisen”, en alle betrokken ondernemingen de voorwaarden gezamenlijk bepalen en het beheer gezamenlijk in handen nemen, kan sprake zijn van een GIN CO<sub>2</sub>. Zoals hoger (onder punt 2.5.1) uiteengezet is het eerste kwalificatiecriterium van dit begrip echter dermate vaag dat hieronder de meeste situaties kunnen gevat worden; althans zodra de betrokken ondernemingen erin slagen de voorwaarden en het beheer samen te organiseren (i.e. de twee overige kwalificatiecriteria van het begrip GIN CO<sub>2</sub>, zie verder).

#### 1.10.4 Concept ‘gesloten industrieel netwerk voor CO<sub>2</sub>’ is een ruim toepasbaar, niet gereguleerd alternatief

In de memorie van toelichting (op p. 15) lezen we: “Het gesloten industriële net voor koolstofdioxide is dus een soepele, maar zeer specifieke rechtsfiguur waarbij de samenwerking tussen ondernemingen in het kader van een geïntegreerd productie- of exploitatieproces centraal staat.” Er moet vastgesteld worden dat het concept helemaal geen specifieke rechtsfiguur betreft: quasi elke configuratie kan hieronder ressorteren zodra de aangesloten ondernemingen erin slagen samen te werken inzake het vaststellen van de gebruiksvoorwaarden en het beheer ervan. Het vormt **een perfect, ruim toepasbaar (niet-gereguleerd) alternatief voor (gereguleerde) lokale clusters én voor het vervoersnetwerk.**

Waar de regelgever blijkbaar voor ogen heeft dat de kwalificatievoorwaarden voor een GIN CO<sub>2</sub> ‘relatief strikt zijn en ook strikt dienen te worden geïnterpreteerd’ (memorie van toelichting, p. 15), stellen we vast dat van deze striktheid geen sprake is. Er is dus sprake van een discrepantie tussen de tekst van het Ontwerpdecreet, en de toelichting gegeven in de memorie van toelichting.

Waar de memorie van toelichting tracht tegemoet te komen aan de vaagheid van de kwalificatievoorwaarden voor een GIN CO<sub>2</sub> (vervat in de definitie van het begrip), stellen we ook vast dat de bedoeling van de decreetgever allerminst in de definitie verwoord is. De memorie van toelichting kan een decretale bepaling echter niet beperken of aanvullen.

De draagwijdte van het begrip is en blijft hierdoor onduidelijk. Dit leidt tot rechtsonzekerheid. Gezien het om een speciaal geval van ‘lokale cluster’, en zelfs ‘vervoersnetwerk’ handelt, dat echter veel minder gereguleerd wordt, is het onderscheid tussen dit concept GIN CO<sub>2</sub>, enerzijds, en de meer gereguleerde concepten ‘lokale cluster’ en ‘vervoersnetwerk’, nochtans cruciaal.

De vraag stellen voor welk concept de stakeholders zullen opteren, is ze beantwoorden. De grenzen van het onduidelijke concept GIN CO<sub>2</sub> zullen afgetast en uitgedaagd worden. Dit moet vermeden worden door het opstellen van duidelijke regelgeving, gebaseerd op duidelijke, objectieve en onbetwistbare concepten. Zo niet zal het doel van de decreetgever niet bereikt worden (cfr. memorie van toelichting p. 15: “Het is immers niet aanvaardbaar dat marktpartijen de facto een lokale cluster oprichten maar opteren voor de figuur van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide om regulering te vermijden.”)

De definitie van het begrip GIN CO<sub>2</sub> is niet afdoende welomlijnd. Een verduidelijking en hogere mate van objectivering is noodzakelijk met het oog op het bereiken van de decretale doelstelling: de mogelijkheid van een nauwelijks gereguleerd concept van GIN CO<sub>2</sub>, als uitzondering op enkele gereguleerde concepten, voor te behouden voor specifieke situaties.

### 1.10.5 Gezamenlijke beheer en vaststelling technische en commerciële voorwaarden

De definitie van het concept GIN CO<sub>2</sub> beschrijft 3 cumulatieve voorwaarden, waarvan de eerste hiervoor al werd besproken; en waarvan de twee overige de volgende zijn:

- b) *de ondernemingen aangesloten op de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen bepalen gezamenlijk de technische en commerciële voorwaarden voor het gebruik van de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen;*
- c) *de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen wordt ofwel gezamenlijk beheerd door de aangesloten ondernemingen ofwel wijzen de aangesloten ondernemingen gezamenlijk een beheerder aan*

Dat de betrokken ondernemingen het GIN CO<sub>2</sub> zelf, gezamenlijk of via zelf aangewezen beheerder, beheren, en zij ook zelf de technische en commerciële voorwaarden ervan bepalen, is als constitutief element, en dus als kwalificatievoorwaarde van zo'n GIN CO<sub>2</sub> bepaald. Dat is opmerkelijk. Dit zijn immers geen demarcatiecriteria, maar uitbatingsmodaliteiten.

Toch is de keuze enigszins begrijpelijk: meteen is duidelijk dat, als men aan het eerste criterium voldoet, men weliswaar geheel vrij is in beheer en voorwaarden (dit regelt men onderling zelf), maar als men hierin niet (meer) slaagt, voldoet men meteen niet meer aan het concept zelf. De (sterke, geïntegreerde) samenwerking is immers essentieel; het is een grondvoorwaarde van het concept. Dit maakt ook duidelijk dat, zodra partijen niet meer blijken te kunnen samenwerken, van rechtswege een einde komt aan het concept van GIN CO<sub>2</sub>. Dit is weliswaar niet expliciet bepaald in het Ontwerpdecreet. Het zal de VREG blijkbaar toekomen om dit van rechtswege verval van het bestaan van het GIN CO<sub>2</sub>, dat eerder gemeld werd, vast te stellen. Wat de rechtssituatie daarna is, is evenmin bepaald. Wordt dit een lokale cluster, die onderworpen is aan de striktere regulering? En zo ja, hoe verloopt de procedure tot overgang naar dit andere concept? En wat als niet voldaan is aan de voorwaarden daarvan, zoals het feit dat een lokale cluster gesitueerd moet zijn binnen een geografisch afgebakende gebied?

### 1.10.6 Principe van "onderhandelde nettoegang"

Waar de toegang tot het vervoersnetwerk en lokale clusters *gereguleerd* is, geldt voor GIN CO<sub>2</sub> het regime van "onderhandelde nettoegang". Dit is conform het fundamentele uitgangspunt van de rechtsfiguur: het gaat om samenwerking van verschillende ondernemingen in het kader van een geïntegreerd productieproces of geïntegreerd exploitatieproces (memorie van toelichting, p. 16).

Conform de tekst van het Ontwerpdecreet betekent het regime van onderhandelde nettoegang dat bij vraag van een derde tot toegang tot een GIN CO<sub>2</sub> de beheerder ervan in onderhandeling treedt met de toegangsaanvrager. De beheerder "*stelt alles in het werk om tot objectieve en niet-discriminerende overeenkomst te komen met de producent of gebruiker die om toegang verzoekt.*" (art. 57). Dit handelt over een loutere inspanningsverbintenis.

We lezen in de memorie van toelichting (p. 16) echter: *“Voor alle infrastructuur (lokale cluster, vervoersnetwerk, terminal voor vloeibaarmaking, gesloten industrieel net voor koolstofdioxide) geldt dat toegang enkel kan geweigerd worden bij een gebrek aan capaciteit of wanneer de koolstofdioxide niet voldoet aan zijn technische voorwaarden.”* Deze toelichting is echter niet conform het Ontwerpdecreet, dat geen limitatieve gronden voor weigering van toegang bepaalt. Wel in tegendeel: art. 57, §1, 2<sup>de</sup> lid bepaalt *“Een beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide verleent slechts toegang aan een producent of gebruiker voor zover, na de aansluiting van de producent of gebruiker, het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide nog steeds voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 2, 10°.”*

Met het oog op het vermijden van eventuele rechtsonzekerheid met betrekking tot de mogelijke weigeringsgronden in geval van een vraag tot toegang tot een GIN CO<sub>2</sub>, is het aan te bevelen de memorie van toelichting te corrigeren.

In de memorie van toelichting p. 29 lezen we tevens: *“Wordt, op basis van de bepalingen rond toegang van derden, toegang gegeven aan een onderneming op het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide, waardoor niet langer voldaan is aan de eerste constitutieve voorwaarde, dan voldoet de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen niet meer aan de kwalificatie van gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.”* In praktijk zal o.i. nooit toegang verleend worden aan een derde als dit ertoe leidt dat niet meer voldaan is aan het concept GIN CO<sub>2</sub>, waardoor van rechtswege geen sprake meer is van dergelijk net. Meer zelfs: conform art. 57, §1, 2<sup>de</sup> lid lijkt het erop dat de beheerder de toegang in dat geval zelfs móet weigeren.

#### 1.10.7 De meldingsplicht bij de VREG

In artikel 53 van het Ontwerpdecreet is bepaald dat de aanleg en het beheer van een GIN CO<sub>2</sub> toegelaten is na een voorafgaande melding aan de VREG. De VREG gaat daarbij na of het GIN CO<sub>2</sub> voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 2, 10° (= de definitie van GIN CO<sub>2</sub>).

Het lijkt er daarbij op dat het de VREG enkel zou toekomen akte te nemen van een objectief vaststelbaar feit: het bestaan van een GIN CO<sub>2</sub>. Dit is echter allerm minst het geval. De VREG moet na de melding nagaan of het gemelde GIN CO<sub>2</sub> voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 2, 10° (= de definitie van GIN CO<sub>2</sub>).

Deze voorwaarden zijn niet eenduidig (zie hoger: bespreking van het concept). De decreetgever oordeelt dat het begrip strikt moet worden gehanteerd en begrepen, maar zoals hoger uiteengezet is dat niet zo eenvoudig, en is er dus wel degelijk heel wat beleidsmarge.

Gezien het beleidsmatig van groot belang is dat GIN CO<sub>2</sub> slechts specifieke netten betreffen; dat het vervoer van CO<sub>2</sub> immers in principe moet plaatsvinden binnen lokale clusters en via het vervoersnetwerk, is de afbakening van het concept GIN CO<sub>2</sub> zeer belangrijk. Zoals hoger aangegeven is, op basis van de huidige definitie, het onderscheid met lokale clusters en zelfs met het vervoersnetwerk evenwel allerm minst duidelijk. Bij de aktenaam van meldingen van GIN CO<sub>2</sub> is het dus mogelijk dat finaal veel meer GIN CO<sub>2</sub> worden ‘geregistreerd’ dan wat de decreetgever voor ogen heeft. En dit zal ook een impact hebben op de investeringen van de beheerder van het vervoersnetwerk.

Gezien de draagwijdte van het concept GIN CO<sub>2</sub> niet objectief vaststelbaar is, stellen we vast dat de VREG hierin over een behoorlijk ruime beleidsmarge beschikt, hetgeen in strijd kan komen met het beoogde beleid van de decreetgever.

Hieraan kan tegemoet gekomen worden door ofwel een betere afbakening van het begrip GIN CO<sub>2</sub> (cfr. opmerkingen op het concept, zie hoger), waardoor de beleidsmarge van de VREG sterker beperkt wordt, ofwel door de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen inzake de 'meldingen' van GIN CO<sub>2</sub> toe te wijzen aan administratieve diensten, die -in tegenstelling tot de VREG- niet onafhankelijk zijn.

#### *De meldingsplicht is facto en de iure een toelatingsprocedure*

In artikel 53 van het Ontwerpdecreet is bepaald dat de aanleg en het beheer van een GIN CO<sub>2</sub> toegelaten is na een voorafgaande melding aan de VREG. De VREG gaat daarbij na of het GIN CO<sub>2</sub> voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 2, 10° (= de definitie van GIN CO<sub>2</sub>)

Artikel 53 bevat een interne tegenspraak. Een meldingsplicht houdt in dat de melder louter de formele plicht heeft tot melding, en daarmee is de plicht vervuld. Er kan juridisch, door de instantie die de melding ontvangt, enkel een **akte worden genomen** van die melding.

Een meldingsplicht kan dan ook louter betrekking hebben op een objectief vaststelbaar feit, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid, al dan niet, van een installatie voor zonnepanelen: deze installatie is aanwezig, of niet. Na een (door de regelgeving opgelegde) melding van de aanwezigheid van een dergelijke installatie, kan de ontvangende instantie van deze melding enkel akte nemen van dat feit.

In het voorliggende Ontwerpdecreet is echter bepaald dat de VREG na ontvangst van de melding moet nagaan of het "gemelde" net voldoet aan de voorwaarden. Hiertoe is een heel dossier nodig, en moeten heel wat (vage) criteria moeten afgetoetst worden. In het Ontwerpdecreet is ook letterlijk sprake van de "aanvrager" (art. 53, 2<sup>de</sup> lid), niet van de melder. Hier is dan ook *de facto én de iure* overduidelijk sprake van een **toelatingsprocedure**.

Er moet een beleidsmatig een duidelijk keuze gemaakt worden:

- ofwel gaat het om een meldingsprocedure, en dan is er geen mogelijkheid tot controle van het voldoen aan voorwaarden. Dan kan enkel akte genomen worden van de melding. De ontvangen meldingen kunnen geregistreerd worden in een register.

- ofwel benoemt men de procedure zoals ze zich op heden in het Ontwerpdecreet voordoet: als een toelatingsprocedure, met een onderzoek van het dossier, het eventuele verzoeken om bijkomende informatie. Waaruit dan geen "ontvangstmelding" volgt, maar een beslissing tot toelating.

### **1.11 Concept directe leiding**

Of een onderneming vrij, los van het gereguleerde kader, een pijpleiding voor CO<sub>2</sub> kan aanleggen (tussen productie-installatie en terminal voor vloeibaarmaking, of een buiten zijn bedrijfssite gesitueerde gebruiksinstallatie van CO<sub>2</sub>) hangt af van de toelatingsvoorwaarden die bij uitvoeringsbesluit *kunnen* worden vastgelegd.

Zoals in de memorie van toelichting (p. 11) vermeld, kan het bouwen van directe leidingen die de eigen site overschrijden inderdaad *aanleiding geven tot maatschappelijk inefficiënte situaties (infrastructuur van bestaande of te bouwen lokale cluster wordt immers niet gebruikt) en kan bovendien de business case voor het bouwen van een lokale cluster (en in mindere mate ook van het vervoersnetwerk) ondermijnen*.

Of de toelating afhankelijk zal gemaakt worden van een weigering tot aansluiting op de lokale cluster of het vervoersnetwerk (of een gebrek aan een economisch aanbod om aan te sluiten op deze laatste), wordt dus nog niet decretaal bepaald. Dit terwijl het concept duidelijk de doelstelling van het decreet, namelijk het reguleren van leidingen voor vervoer van CO<sub>2</sub>, op de helling zet. Het maakt immers mogelijk dat een leiding voor vervoer van CO<sub>2</sub> wordt aangelegd, waarop weliswaar een gebruiker van CO<sub>2</sub> is aangesloten, en/of een terminal voor vloeibaarmaking, maar met als hoofdzakelijke doel het vervoer voor 'uiteindelijke opslag'. Anders gezegd, door het loutere aansluiten van een gebruiker op de leiding (al dan niet als "excuus") kan men een niet-gereguleerd vervoersnetwerk aanleggen. Dit toont dan aan dat de keuze tussen (sterke) regulering of niet-regulering niet consequent gemaakt is (zie punt 1.2).

## 1.12 Regulator voor markt vervoer van CO<sub>2</sub>: VREG

### 1.12.1 Uitbreiding takenpakket VREG zonder extra personeel en middelen

De VREG krijgt tal van nieuwe taken<sup>5</sup> toegewezen krachtens het Ontwerpdecreet: reguleren, toezicht houden, adviseren, rapporteren, geschillen beslechten, dossierbehandeling, bevorderen van de markt:

#### Reguleren

- Goedkeuring van tarieven voor toegang tot lokale cluster en vervoersnetwerk

#### Controleren

- toezicht op de naleving van alle verplichtingen van beheerders van lokale clusters, de beheerder van het vervoersnetwerk, van een terminal voor vloeibaarmaking, van een GIN CO<sub>2</sub> en van een directe leiding
- monitoring van reactieve netontwikkeling
- handhaven: opleggen van administratieve sancties
- beslechting van geschillen inzake toegang, tarieven, toegangsreglement en kwaliteitsnormen

#### Adviseren (van de Vlaamse Regering)

- aanwijzing beheerder lokale cluster en vervoersnetwerk
- aanwijzingsvoorwaarden en procedure aanwijzing beheerder lokale cluster en vervoersnetwerk
- nadere omschrijving taken en verplichtingen van beheerder lokale cluster, vervoersnetwerk en terminal voor vloeibaarmaking

<sup>5</sup> Het gaat om taken inzake vervoer van koolstofdioxide: dit zijn - in tegenstelling tot onze taken inzake de elektriciteits- en gasmarkt - geen taken die volgens Europese regelgeving moeten toegewezen worden aan de elektriciteits- en gasregulator. Deze taken kunnen dus door een andere instantie uitgevoerd worden. Er dient opgemerkt te worden dat de Raad van State in een eerder advies (nr. 60.294/3 van 30 november 2016) opwierp dat taken in principe enkel kunnen worden toegewezen aan een orgaan dat volledig voldoet aan de voorwaarden van art. 9 BWHI (gedecentraliseerde dienst), en dat het toewijzen van taken aan de VREG (die een bijzondere graad van onafhankelijkheid heeft ten aanzien van de uitvoerende en wetgevende macht) enkel mogelijk is als dit Europeesrechtelijk verplicht is, wat niet het geval is voor het vervoer van koolstofdioxide.



- ontwikkelingsplan lokale cluster en vervoersnetwerk, en procedure daaromtrent, inclusief kosten-batenanalyse in geval van bevel tot ontwikkeling
- voorwaarden voor derdentoeegang lokale clusters en vervoersnetwerk
- inhoud van toegangsreglement en principes waaraan dat reglement moet voldoen

### **Informereren**

- rapporteren: 4-jaarlijks rapport over ontwikkeling markt
- studies en onderzoeken op initiatief van minister van lokale clusters en vervoersnetwerk
- de bevordering van de transparantie en de efficiëntie van de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest.

### **Uitvoeren**

- onderzoek van gemelde gesloten industriële netten voor koolstofdioxide GIN CO<sub>2</sub>, dus bevoegdheid tot nemen van erkenningsbeslissingen
- goedkeuring van het toegangsreglement van lokale clusters en van vervoersnetwerk
- (vermoedelijk, maar verkeerdelijk niet expliciet vermeld in art. 63): toelating van directe leidingen

Ondanks de voorliggende wijzigingen aan het takenpakket van de VREG bepaalt de nota aan de Vlaamse regering niets m.b.t. de mogelijke impact op het personeel van de VREG<sup>6</sup>. Er worden dus geen extra mensen en middelen aan de VREG toegekend voor de uitvoering van de in het Ontwerpdecreet vermelde extra taken.

Er is nochtans een duidelijke impact op het personeel van de VREG door de extra taken die aan de VREG zouden worden toegewezen.

Over de materie van vervoer van koolstofdioxide is er binnen de VREG geen kennis beschikbaar. Er zijn natuurlijk wel raakvlakken met de elektriciteits- en gasnetten, maar ook wel zeer specifieke problematieken. De benodigde expertise zal dus aangezocht moeten worden en/of opgebouwd moeten worden.

Binnen de huidige capaciteit aan toezichthouders bij de VREG is er, op korte of middellange termijn, geen ruimte beschikbaar voor kennisopbouw en het opnemen van taken inzake het vervoer van koolstofdioxide.

De VREG is immers volop bezig met taken inzake de elektriciteits- en gasmarkt: flexibiliteit, nieuwe energiediensten en datastromen, energiedelen, maanfacturatie, de nieuwe wetgevende initiatieven vanuit Europa m.b.t. de elektriciteits- en gasmarkt (5<sup>de</sup> Elektriciteitsrichtlijn, en het zogenaamde “Gas Package”), en de verdere uitwerking en implementatie van een nieuwe, toekomstgerichte en incentivebased tariefregulering in Vlaanderen. Deze taken inzake de elektriciteits- en gasmarkt zijn conform de Europese regelgeving voorbehouden voor de regulator, en de VREG zal dus prioriteit moeten toekennen aan deze taken boven alle andere taken die aan hem zijn toegekend, inclusief deze inzake het vervoer van koolstofdioxide.

De VREG waarschuwt ervoor dat er zonder extra mensen en middelen enkel een zeer minieme tot geen kennisopbouw en uitvoering van taken verwacht kan worden van de VREG.

<sup>6</sup> De nota aan de Vlaamse regering bepaalt enkel: *“Het voorliggende decreet heeft geen rechtstreeks impact op het personeel van de Vlaamse Overheid”*

Indien er verwacht wordt dat de VREG de nodige expertise opbouwt en de hem toegewezen taken op een kwalitatieve wijze uitvoert, dan moeten de nodige mensen en middelen voorzien worden.<sup>7</sup>

## 1.12.2 Administratieve sancties - boetes

### 1.12.2.1 Beschrijving bepalingen Ontwerpdecreet

Eén van de taken die aan de VREG zou worden toegewezen, is de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve sancties. De artikelen 66 en 67 van het Ontwerpdecreet voorzien daarin.

Het gaat concreet om de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen in geval van niet-naleving van de bepalingen van hoofdstuk 3 t.e.m. 8 van het Ontwerpdecreet.

Artikel 66 van het Ontwerpdecreet bevat de voornamelijk procedurele regels die gelden voorafgaand aan, bij en na de oplegging van de administratieve geldboete. Artikel 67 van het Ontwerpdecreet is de eigenlijke rechtsgrondslag van de administratieve geldboete die de VREG kan opleggen. Deze bepaling bevat tevens de vork waarbinnen deze boete zich moet situeren (min. 100 euro en max. 50.000 euro per kalenderdag) alsook een absoluut en relatief plafond voor het totaalbedrag van de boete (niet meer dan 1 miljoen euro resp. 3% van de omzet van de overtreder tijdens het laatste afgelopen boekjaar).

### 1.12.2.2 Nood aan mogelijkheid sanctionering inbreuk uitvoeringsbepalingen

Het procedurele artikel 66 van het Ontwerpdecreet is *quasi* analoog aan het huidige art. 13.3.1 van het Energiedecreet, dat de algemene procedure bevat voor de administratieve sancties die de VREG op grond van het Energiedecreet kan opleggen. Dit is volgens de VREG een logische keuze.

Een belangrijk verschilpunt is echter dat art. 66, §1 van het Ontwerpdecreet slechts voorziet in de mogelijkheid om een administratieve geldboete bij niet-naleving van *decretale* bepalingen, terwijl art. 13.3.1, §1 van het Energiedecreet ook voorziet in de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen bij niet-naleving van de *reglementaire* uitvoeringsbepalingen. Het lijkt de VREG ten zeerste aangewezen om de mogelijkheid te hebben om ook de niet-naleving van de bepalingen die de Vlaamse Regering nog zal uitvaardigen in uitvoering van bepalingen van hoofdstuk 3 t.e.m. 8 van het Ontwerpdecreet, te kunnen sanctioneren. Dit zou tevens beter in lijn zijn met art. 6, eerste lid, 4° van het Ontwerpdecreet, dat bepaalt dat de toezichthoudende taak van de VREG zich ook uitstrekt tot de uitvoeringsbesluiten:

*“4° toezicht houden op de naleving door een beheerder van een lokale cluster, het vervoersnetwerk, een terminal voor vloebaarmaking, een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide en een directe leiding van alle verplichtingen die hen krachtens dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten zijn opgelegd”*

<sup>7</sup> De werkingsmiddelen van de VREG worden momenteel gedekt door het Energiefonds, dat beheerd wordt door de Vlaamse Regering, en *in concreto* de Vlaamse minister, bevoegd voor het Energiebeleid. Dit zou eigenlijk moeten gebeuren via een aparte dotatie op de algemene uitgavenbegroting. De VREG ressorteert immers onder het toezicht van het Vlaams Parlement, bijgevolg moet de financiering ook via het Vlaams Parlement te verlopen (zie advies RvSt 59.559/3). Ook het Rekenhof stelt in een advies dat de financiering van de regulator via het Energiefonds de onafhankelijkheid en begrotingsautonomie van de regulator in gevaar brengt (Adv. Rekenhof, VI.Parl. nr.812/3).

De VREG suggereert dan ook om art. 66, §1 van het Ontwerpdecreet aan te vullen **als volgt**:

*“§1. De VREG kan elke natuurlijke persoon of rechtspersoon schriftelijk in gebreke stellen bij niet-naleving van de bepalingen in hoofdstuk 3 tot en met 8 **van dit decreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten.**”*

### 1.12.2.3 Nood aan mogelijkheid opleggen dwangsom

We merken ook parallellen op tussen art. 67 van het Ontwerpdecreet en het huidige art. 13.3.2 van het Energiedecreet. Deze bepalingen bevatten allebei een vork waarbinnen de boete zich moet situeren (minimum- en maximumbedrag per kalenderdag), alsook een absoluut en relatief plafond voor wat betreft het totaalbedrag van de boete. Wat verschillend is, is dat de bedragen in art. 67 van het Ontwerpdecreet telkens lager zijn dan degene in art. 13.3.2 van het Energiedecreet. De memorie van toelichting biedt dienaangaande een verantwoording: de bedragen zijn relatief laag omdat vandaag moeilijk in te schatten is of hogere boetes al dan niet proportioneel zouden zijn; eens de markt zich meer heeft gevestigd kunnen de boetes eventueel worden opgetrokken, voor zover dat nodig zou zijn.

De VREG heeft hieromtrent geen fundamentele opmerkingen.

Wat de VREG daarentegen een minder logische keuze vindt, is dat art. 67 van het Ontwerpdecreet niet in de mogelijkheid voorziet om een **dwangsom** op te leggen. Dit in tegenstelling tot art. 13.3.2 van het Energiedecreet, dat die mogelijkheid sinds begin dit jaar wél expliciet vermeldt.<sup>8</sup>

Om een overtreder tot naleving te bewegen, is het noodzakelijk om ook de mogelijkheid te hebben om een dwangsom op te leggen per kalenderdag dat die overtreder zich niet conformeert aan de toepasselijke bepaling(en), d.w.z. te sanctioneren “voor de toekomst”. Concreet stelt de VREG dan ook voor om een tweede lid toe te voegen aan art. 67 van het Ontwerpdecreet, dat gebaseerd is op de formulering van art. 13.3.2, tweede lid van het Energiedecreet, enerzijds, en melding maakt van de boetebedragen van art. 67 (eerste lid) van het Ontwerpdecreet, anderzijds:

*“Met behoud van de toepassing van het eerste lid kan de VREG een dwangsom opleggen, als de betrokken overtreder bij het verstrijken van de termijn die de VREG bepaalt, in gebreke blijft. De dwangsom mag niet minder dan 100 euro per kalenderdag bedragen, noch meer dan 50.000 euro per kalenderdag, noch mag de dwangsom in totaal hoger zijn dan 1.000.000 euro of 3% van de omzet die de betrokken overtreder heeft gerealiseerd op de Vlaamse energiemarkt tijdens het laatste afgelopen boekjaar, als dat laatste bedrag lager is.”*

### 1.12.3 Rapportering

De VREG moet 4-jarlijks een rapport opstellen waarbij een overzicht gegeven wordt van de bestaande en geplande infrastructuur voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen.

*Art. 7. De VREG publiceert voor het eerst tegen uiterlijk 30 juni 2026 en daarna vierjaarlijks een rapport over de ontwikkeling van:*

*1° de lokale clusters;*

<sup>8</sup> Het huidige art. 13.3.2 van het Energiedecreet werd ingevoegd bij art. 50 van het decreet van 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 en het decreet van 17 december 2021 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft toewijzingen aan het Energiefonds, wijzigingen betreffende flexibiliteit en energiedelen, de uitbouw van het energiedataplatform en de herziening van de administratieve geldboetes aangaande installatie-eisen, BS 29 december 2022, 102.779.

- 2° het vervoersnetwerk;
- 3° de terminals voor vloeibaarmaking;
- 4° de directe leidingen;
- 5° de gesloten industriële netten voor koolstofdioxide.

*De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud van het rapport, vermeld in het eerste lid*

Dit staat naast het evaluatierapport dat de Vlaamse regering om de 5 jaar opstelt inzake de werking en de effecten van de bepalingen van dit decreet.

*Art. 74. Om de vijf jaar en voor het eerst voor 1 juli 2028 legt de Vlaamse Regering een evaluatierapport over de bepalingen van dit decreet voor aan het Vlaams Parlement. Het rapport evalueert de werking en de effecten van de bepalingen van dit decreet.*

Er is dus enerzijds het 4-jaarlijkse rapport van de VREG (doel: loutere opvolging van de situatie; dit kunnen we hier even het “monitoringrapport” noemen), en anderzijds een 5-jaarlijks evaluatierapport van de Vlaamse regering.

Het lijkt ons wat eigenaardig om in een asynchrone timing te voorzien. Gezien de evaluatie onder meer gebaseerd kan en zal worden op het “monitoringsrapport” dat de VREG opstelt, en er dus onmiskenbaar raakpunten zijn, is het **beter om de timing beter te synchroniseren, en ze, meer bepaald, om mekaar af te stemmen**. Zo zou bijvoorbeeld kunnen voorzien worden in een gelijke tijdspanne (4 of 5 jaar) met een jaar tijd tussen beide rapporten (eerst monitoring, dan evaluatie).

## 2 Artikelsgewijze bespreking van de bepalingen van het ontwerpdecreet

### Artikel 2 – definitie van Terminal voor vloeibaarmaking

De definitie vermeldt: “met het oog op het vervoer ervan naar een opslaglocatie of naar een locatie voor gebruik”. Dergelijke terminal kan o.i. ook nuttig zijn voor vervoer van vloeibaar CO<sub>2</sub> via schip, maar de definitie van ‘vervoer van koolstofdioxide’ omvat enkel vervoer via pijpleiding.

### Artikel 10 – aanwijzingsvoorwaarden lokale cluster

In dit artikel is bepaald:

*§1. De Vlaamse Regering bepaalt, na advies van de VREG, de volgende elementen:*

- 1° *de voorwaarden waaraan een kandidaat-beheerder van een lokale cluster moet voldoen om te kunnen worden aangewezen als beheerder van een lokale cluster en waaraan een beheerder van een lokale cluster moet blijven voldoen om aangewezen te blijven als beheerder van een lokale cluster;*
- 2° *de voorwaarden en gevallen waarin kan of moet worden overgegaan tot wijziging van de aanwijzing of beëindiging van de aanwijzing van de beheerder van een lokale cluster;*
- 3° *de voorwaarden voor de wijziging van het aaneensluitend geografisch afgebakend gebied waarvoor de beheerder van een lokale cluster is aangewezen;*
- 4° *de procedure en de criteria voor de aanwijzing en de beëindiging van de aanwijzing van een beheerder van een lokale cluster;*

5° *de procedure voor de wijziging van het aaneensluitend geografisch afgebakend gebied waarvoor de beheerder van een lokale cluster is aangewezen.*

[...]

*§4. De criteria voor de aanwijzing, vermeld in paragraaf 1, 3°, hebben in ieder geval betrekking op:*

[...]

De onderlijnde verwijzing in §4 lijkt niet te kloppen.

### **Artikel 11 – taken beheerder lokale cluster**

Uit artikel 11, 1<sup>ste</sup> lid, 7° van het Ontwerpdecreet blijkt dat de beheerder van een lokale cluster enkel meetapparatuur moet installeren om de CO<sub>2</sub>-stromen naar de lokale cluster te monitoren. Dit terwijl ook gebruikers (en niet enkel producenten) recht op toegang hebben tot de lokale cluster. Ongetwijfeld is het de bedoeling dat niet enkel producenten, maar ook gebruikers tarieven verschuldigd zouden zijn, gebaseerd op het volume CO<sub>2</sub> dat zij afnemen. Bijgevolg lijkt ons de meting van de CO<sub>2</sub>-stromen vanuit de lokale cluster naar deze gebruikers ook een verplichte taak van de beheerder ervan.

We merken op dat de beheerder van het vervoersnetwerk meetapparatuur moet installeren om de CO<sub>2</sub>-stromen te monitoren, en registers moet bijhouden van CO<sub>2</sub> dat wordt vervoerd door of tijdelijk wordt opgeslagen in het vervoersnetwerk (art. 30, 1<sup>ste</sup> lid, 7°). De beheerder van het vervoersnetwerk lijkt dus wel *alle* CO<sub>2</sub>-stromen te moeten meten (injectie én afname), en niet enkel de stromen naar het net (en dus: geïnjecteerde CO<sub>2</sub>, door producenten).

### **Artikel 16 – ontwikkelingsplan voor een lokale cluster**

Het ontwikkelingsplan bevat de toekomstverwachtingen voor een periode van drie jaar (concreet geplande investeringen) en tien jaar (geplande investeringen). Aangezien het een vierjaarlijks plan is, lijkt ons een periode van vier jaar en tien jaar meer aangewezen.

### **Artikel 35 – ontwikkelingsplan voor het vervoersnetwerk**

Het ontwikkelingsplan bevat de toekomstverwachtingen voor een periode van drie jaar (concreet geplande investeringen) en tien jaar (geplande investeringen). Aangezien het een vierjaarlijks plan is, lijkt ons een periode van vier jaar en tien jaar meer aangewezen.

Het ontwikkelingsplan voor het vervoersnetwerk bevat geen gedetailleerd plan of technische beschrijving van de pijpleidingen, zoals dit in het ontwikkelingsplan voor de lokale clusters wel het geval is. Het lijkt echter nuttig dit toe te voegen.

### **Artikel 45 – taken beheerder terminal voor vloeibaarmaking**

In artikel 45 wordt onder punt 7° verwezen naar art. 56, maar dat artikel 56 handelt over de toegang van derden tot *lokale clusters* en het *vervoersnetwerk*, niet tot terminals voor vloeibaarmaking. Vermoedelijk wordt een verwijzing naar art. 57 bedoeld.

## Artikel 56 – inhoud overeenkomst

In art 56, §2<sup>9</sup> is bepaald: *“Het aansluitingspunt van een producent of gebruiker op de lokale cluster of het vervoersnetwerk wordt vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen de producent of gebruiker enerzijds en de beheerder van de lokale cluster of het vervoersnetwerk anderzijds.”*

Is het de bedoeling (zoals letterlijk bepaald) dat énkél het aansluitingspunt in de genoemde schriftelijke overeenkomst wordt bepaald, of toch meer dan dat?

## Artikel 56 – draagwijdte begrip “gebruiker”

Uit de bewoording van art. 56 blijkt dat er een onderscheid is tussen “producenten” en “gebruikers”.

In art. 56, §1, 4<sup>o</sup> wordt melding gemaakt van *“de belangen van alle andere gebruikers van een lokale cluster of een vervoersnetwerk”*. Het is evenwel vermoedelijk de bedoeling dat ook de producenten beoogd worden.

In art. 56, §2 (die wellicht §3 moet zijn), 2<sup>de</sup> lid, is bepaald: *“[...] voert de nodige capaciteitsverhogende werkzaamheden uit als dat economisch verantwoord is of als de potentiële gebruiker bereid is daarvoor te betalen [...]”*. Hierbij wordt volgens ons duidelijk onterecht geen vermelding gemaakt van een *“potentiële producent”*.

Het lijkt ons sowieso opportuun om het begrip “gebruiker” te definiëren, opdat helemaal duidelijk zou zijn dat dit woord doelt op *afnemers* van CO<sub>2</sub>, en bijgevolg *niét de producenten* van CO<sub>2</sub>. Het woord “gebruiker” kan, zonder definitie, immers -verkeerdelijk dan vanuit het oogpunt van de decreetgever- in de taalgebruikelijke betekenis ook begrepen worden in de zin van: ‘gebruiker van een lokale cluster’, en dat kan ook een producent zijn. Die spraakgebruikelijke betekenis blijkt ook in de teksten zelf te zijn geslopen, waardoor producenten soms ook onterecht niet vermeld worden.

## Artikel 63 – directe leiding

In dit artikel is bepaald:

*De aanleg van een directe leiding die de eigen site overschrijdt, is alleen toegelaten nadat een voorafgaande toelating is verkregen.*

Er is niet bepaald wie toelating verleent. Het komt de Vlaamse regering toe om 'de nadere toepassingsregels, procedures en criteria' vast te stellen voor de toelating van directe leidingen die de eigen site overschrijden, maar dit lijkt o.i. niet in te houden: de bepaling wie de toelating verleent. Dit wordt best decretaal bepaald, zo niet moet de delegatie aan de Vlaamse regering worden uitgebreid.

---

<sup>9</sup> er is in het ontwerp tweemaal sprake van een §2.

We merken tevens op dat bij de toelichting bij dit artikel, in memorie van toelichting, verkeerdelijk sprake is van de eis van toelating in geval de directe leiding de eigen site niét overschrijdt: *“De aanleg en het beheer van een directe leiding die de eigen site niet overschrijdt, is slechts toegelaten na het verkrijgen van een voorafgaandelijke toelating.”*

## Conclusie

Hoewel we geen expertise, noch taken hebben met betrekking tot de materie die voorwerp is van het Ontwerpdecreet, geven we graag, vanuit onze ervaring met de elektriciteits- en gasmarkt, onze bedenkingen mee met betrekking tot het voorliggende ontwerp van regulering van het transport van koolstofdioxide.

Daarbij werpen we als voornaamste bedenking op dat in geval van een opkomende markt, zoals deze van het vervoer van CO<sub>2</sub>, een zachte regulering de voorkeur geniet ten opzichte van een ex ante harde regulering. We merken ook op dat de gemaakte keuze voor harde regulering niet consequent gebeurde: er is voorzien in alternatieve vormen van netwerken, naast de gereguleerde vormen, waardoor het gereguleerde kader kan worden uitgehold. Het opteren voor het installeren voor monopolies voor het beheer van netwerken is een verregaande vorm van regulering, waarvan de noodzaak o.i. op heden niet is aangetoond. Dit terwijl een inperking van de vrijheid van ondernemen, door regelgevend en regulerend optreden, beperkt moet worden tot die ingrepen die noodzakelijk zijn.

De regelgeving moet ook duidelijk zijn teneinde het noodzakelijke toezicht erop mogelijk te maken.

De belangrijkste overige elementen van dit advies zijn de volgende:

- Het begrip 'eigen site', als onderscheidend criterium voor de al dan niet toepassing van het Ontwerpdecreet, is niet objectief en niet adequaat.
- De keuze voor slechts 1 beheerder van het vervoersnetwerk, overtuigt niet. Om het beoogde doel te bereiken, zijn ook meerdere beheerders mogelijk.
- Er is nood aan het verhelderen van het onderscheid tussen de concepten 'vervoersnetwerk' en 'lokale cluster', enerzijds, en 'gesloten industriële netten voor koolstofdioxide', anderzijds.
- Er is nood aan het herdefiniëren (minstens objectiveren) van het concept van 'gesloten industriële netten voor koolstofdioxide'.
- De bevoegdheid tot *ex ante* goedkeuring van tarieven voor derdentoegang tot vervoersnetwerk en lokale clusters moet gepaard gaan met de bevoegdheid tot het vaststellen van een tariefmethodologie.
- Met het oog op de handhaving van de regels, moeten niet enkel inbreuken op het decreet, maar ook op de uitvoeringsbepalingen kunnen gesanctioneerd worden. Het opleggen van een dwangsom zou daarbij ook mogelijk moeten zijn.
- Er moet voorzien worden in extra mensen en middelen voor de VREG voor de uitvoering van deze extra taken die de VREG krijgt toegewezen.